

Fortschreitende Normierung oder neue Gräben?

Angesichts der fortschreitenden Globalisierung und des technologischen Fortschritts nimmt der Bedarf an internationaler Regulierung zu. Derzeit droht die Gefahr einer Blockbildung. Organisationen wie die OECD versuchen deshalb, über gemeinsam erarbeitete Standards den wirtschaftlichen Austausch auch in Zukunft zu gewährleisten.

Philippe Lionnet

Abstract Der wirtschaftliche Multilateralismus steckt in der Krise. Eine Ursache liegt im rasanten technologischen Fortschritt, welcher den Druck auf die Politik erhöht, immer weitere Wirtschaftsbereiche international zu regeln. Da entsprechende Verhandlungen an der WTO bislang kaum vorankamen, wurde das «klassische» internationale Handelsrecht in den letzten Jahren vor allem in regionalen Präferenzabkommen vertieft und auf neue Bereiche wie etwa den «digitalen Handel» ausgedehnt. Darüber hinaus spielen auf die Schaffung von Standards ausgerichtete Institutionen wie die OECD eine zunehmend wichtige Rolle bei der Regulierung der internationalen Wirtschaft, wie sich etwa im Bereich der Unternehmensbesteuerung gezeigt hat. Sie prägen die internationale Regulierungslandschaft zunehmend durch die Schaffung von Grundlagenwissen und «Best Practices». Damit sollen die Interoperabilität und ein «Level Playing Field» zwischen nationalen und regionalen Regelsystemen ermöglicht werden.

Der internationale wirtschaftliche Austausch beruht auf zwischenstaatlichen Regeln, deren wesentliche Grundlage multilaterale Vereinbarungen sind. Davon profitieren sowohl Unternehmen als auch Konsumenten: So begünstigen Handelsliberalisierungen – etwa der Abbau tarifärer Handelshemmnisse wie Zölle – den Handel. Auch Rechtsprinzipien wie die Inländerbehandlung, die Meistbegünstigung und die Transparenz fördern die Rechtssicherheit und faire Wettbewerbsbedingungen.

Das «klassische» multilaterale Handelssystem auf Grundlage des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO) erhöhte weltweit den Lebensstandard: Der Abbau tarifärer Handelshemmnisse über mehrere Verhandlungsrunden hat den Konsumenten in den meisten Ländern den Zugang zu importierten Waren ermöglicht. Zudem konnten die Länder ihre komparativen Vorteile im Export besser ausspielen, neue Märkte erschliessen und Skaleneffekte nutzen. Mit den WTO-Regeln wurde darüber hinaus ein

neues Rechtsgebiet etabliert, welches mit einem gut ausgebildeten Streitschlichtungsmechanismus und einem wachsenden Bestand an Rechtsprechung zum wohl robustesten (im Sinne von durchsetzungsstarken) Völkerrecht überhaupt gehört. Sprich: Es wurde ein von den meisten Ländern akzeptierter Standard für die rechtliche Regelung des Handels geschaffen. Entsprechend basieren auch die zahlreichen präferenziellen Handelsabkommen, welche in den letzten beiden Jahrzehnten von praktisch allen WTO-Mitgliedsstaaten abgeschlossen wurden – teilweise mit regionalen Spezifitäten –, auf dem WTO-Recht.

Die primär auf Handelsliberalisierung ausgerichteten Regeln des Allgemeinen Abkommens über Zölle und den Warenhandel (Gatt) sind seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 um Themen wie den Handel mit Dienstleistungen, den Umgang mit technischen Handelshemmnissen, handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums und die Vereinfachung administrativer Verfahren für den Warenhandel ergänzt worden. Diese zusätzlichen Regeln sind teilweise auch nach über 25 Jahren noch im Entstehen begriffen. Beachtenswert ist, dass sie vor allem auf die Anwendung innerstaatlicher Vorschriften und deren Auswirkungen auf den internationalen Handel abzielen. Weil die WTO etwa im Gegensatz zur Europäischen Union keine supranationalen Regeln festlegen kann, definiert sie gewisse Mindeststandards. Den Handel beeinträchtigende Massnahmen müssen beispielsweise zur Erreichung legitimer innenpolitischer Ziele notwendig und objektiv begründbar sein und dürfen nicht als versteckte Handelshemmnisse wirken.

Für die Umsetzung solcher Massnahmen sind die nationalen Behörden zuständig – was eine Herausforderung bei der Verhandlung und Umsetzung internationaler Regeln ist. So besteht etwa im Dienstleistungsbereich hinsichtlich der Ausgestaltung der Verhältnismässigkeitsüberprüfung gewisser Massnahmen «hinter der Grenze» bislang kein Konsens. Dies, obwohl ein entsprechendes Verhandlungsmandat bereits 1994 im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Gats) vereinbart worden ist.

Mehr als nur Zollabbau

Während der Erhalt und die Weiterentwicklung des WTO-Regelwerks vor grossen Herausforderungen stehen, entwickelt sich die Regulierung der internationalen Wirtschaft sowohl innerstaatlich wie auch in präferenziellen Abkommen weiter und vertieft sich. Dabei folgen zwischen Regierungen vereinbarte Regeln zwangsläufig den realwirtschaftlichen Entwicklungen, die etwa durch den beschleunigten technologischen Fortschritt an Dynamik und Komplexität zulegen.

Der Fokus verschiebt sich dabei vermehrt auf die Vermeidung unnötiger nicht tarifärer Handelshemmnisse wie übermässig einschneidender Produktvorschriften, Industriestandards und restriktiver Zulassungsverfahren. Der Trend hängt zum einen mit der fortschreitenden Globalisierung zusammen. Diese wird zunehmend durch den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen und die elektronische Datenübermittlung getrieben, welche weitgehend innerstaatlich reguliert werden. Zum anderen ist sie den Erfolgen der WTO und der präferenziellen Handelsliberalisierung zuzurechnen: Nicht tarifäre Handelshemmnisse und andere Regelungsbereiche wie der Schutz des geistigen Eigentums spielen heute eine weitaus wichtigere Rolle als noch vor 30 Jahren.¹

Auch regionale Präferenzabkommen widerspiegeln den Trend hin zu nicht tarifären Handelshemmnissen.² Paradebeispiele sind die jüngst abgeschlossenen umfassenden Wirt-

schaftsabkommen: die Transpazifische Partnerschaft (CPTPP) und das USA-Mexiko-Kanada-Handelsabkommen (USMCA). Beide enthalten etwa Bestimmungen zur regulatorischen Kohärenz und zum digitalen Handel. Damit vertiefen sie die Handelsliberalisierung auf Grundlage des WTO-Rechts auf regionaler Ebene und streben gleichzeitig neue Minimalstandards für die innerstaatliche Regulierung und die regulatorische Kooperation an, welche auf dem Wege des jeweiligen Streitschlichtungsmechanismus teilweise auch rechtlich durchsetzbar sind. Darüber hinaus adressieren sie spezifische Politikbereiche wie etwa die Währungspolitik. Allerdings birgt diese Entwicklung das Risiko einer verschärften Fragmentierung des Welthandelsystems in mehrere Handelsregionen, deren Regeln sich potenziell gegenseitig behindern. Mit anderen Worten: Es droht eine Blockbildung, welche die Gräben zwischen den Ländern vertiefen wird.

OECD setzt Standards

Im Prozess der fortschreitenden Normierung treten allerdings auch andere Organisationen zunehmend in den Vordergrund, deren Tätigkeitsgebiet nicht die Handelsliberalisierung oder -regulierung im engeren Sinne ist, sondern vielmehr die gemeinsame Erarbeitung internationaler Normen und Standards. Ein zentrales Beispiel ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris, bei der Regierungsvertreter sowie Wissenschaft und wirtschaftliche Praxis zusammenkommen, um Lösungen für ökonomische und gesellschaftliche Herausforderungen zu finden.

Ausgehend von «Good Practices» nationaler Regulatoren und teilweise von Unternehmen, kann die OECD unverbindliche Empfehlungen beschliessen – sie tut dies in diversen Themenbereichen wie etwa der Wettbewerbs-, der Bildungs-, der Umwelt-, der Innovations-, der Entwicklungs- und der Steuerpolitik. Solche werden jeweils von allen OECD-Mitgliedsstaaten gemeinsam ausgearbeitet mit dem Ziel, unter den Mitgliedsstaaten gleiche oder zumindest ähnliche Wettbewerbsbedingungen (ein «Level Playing Field») zu schaffen. Auch die Schweiz hat ein unmittelbares Interesse daran, bei der

Es droht eine Blockbildung, welche die Gräben zwischen den Ländern vertiefen wird.

¹ Dür et al. (2014).
² Vgl. Beitrag von Ralph Ossa auf S. 9.

Erarbeitung solcher internationaler Standards mitzuwirken – und kann dies als OECD-Mitglied auch tun.

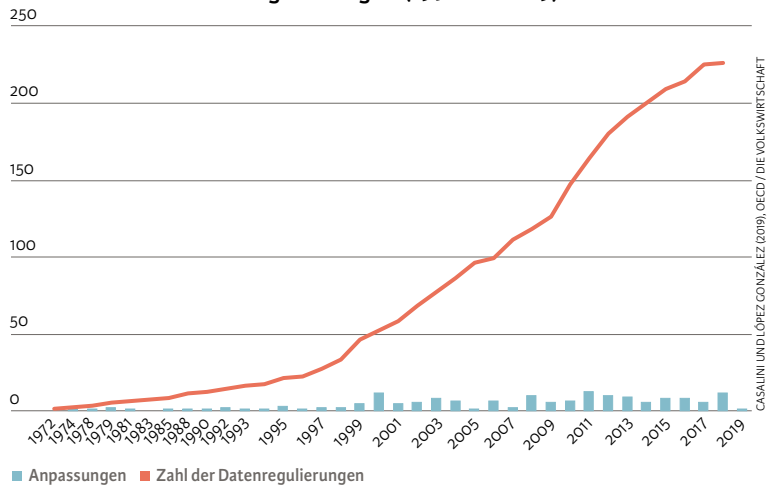
Bei einer breiten Trägerschaft können Standards eine verbindliche Wirkung entfalten, indem sie etwa in verbindliche Regeln übergeführt oder von diesen referenziert werden: Beispielsweise wurden in den vergangenen zehn Jahren im Bereich der Steuerpolitik auf Grundlage anfänglich konzeptioneller nicht verbindlicher Gespräche neue Standards wie der Automatische Informationsaustausch (AIA) geschaffen.

Der Trend der internationalen Normierung beschränkt sich aber keineswegs auf die Mitgliedsstaaten der OECD. Auch in der chinesischen Belt-and-Road-Initiative (BRI) wird erkennbar, dass die «Politikkoordination» ein Ziel ist: China wolle die multilaterale Kooperation zwischen den beteiligten Staaten stärken, heisst es im chinesischen BRI-Strategiepapier.³

Digitaler Protektionismus?

Insbesondere die schnell voranschreitende Digitalisierung der Wirtschaft wirft Fragen im Bereich der internationalen Wirtschaftsregulierung auf.⁴ Neue potenzielle Handelshemmnisse wie etwa die staatliche Beschränkung grenzüberschreitender Datenübermittlung, die Lokalisierung der Datenspeicherung und -verarbeitung innerhalb der Landesgrenzen und erzwungener Technologietransfer sind erkennbare Verbote eines digitalen Protektionismus.⁵ Die vorhandenen Divergenzen zwischen Regionen und Staaten mit unterschiedlicher Regulierungstradition zeigen die Notwendigkeit von Minimalstandards, welche zum einen das Level Playing Field im digitalen Handel gewährleisten und zum anderen einer zunehmenden Fragmentierung der internationalen Regulierungslandschaft im Internet mit potenziell hohen Anpassungs- und Compliance-Kosten für Unternehmen vorgreifen. Die potenziellen Auswirkungen auf das freie Internet als Grundlage der globalen digitalen Wirtschaft sind derzeit noch nicht absehbar. Bislang gelang es den multilateralen Institutionen jedenfalls nicht, die Zunahme an zumindest potenziell einschränkenden innerstaatlichen Massnahmen zu verhindern (siehe *Abbildung*).⁶

Innerstaatliche Datenregulierungen (1972 bis 2019)



Datenregulierungen betreffen beispielsweise grenzüberschreitende Datenübertragungen sowie Lokalisierungsanforderungen für die Datenspeicherung. Die Zahl der Regeln hängt stark von der Struktur der innerstaatlichen Regeln eines Landes ab: Während gewisse Länder ein Bündel an Massnahmen in einem Rechtsakt (etwa einem umfassenden Datenschutzgesetz) regeln, verwenden andere Staaten mehrere spezifische Rechtsakte.

Divergierende Positionen wichtiger Handelspartner erschweren allerdings bereits die Suche nach kleinsten gemeinsamen Nennern, besonders hinsichtlich regulatorischer Fragestellungen. Grundlegend unterschiedliche Auffassungen finden sich etwa zwischen den USA und China, aber auch zwischen den USA und der EU, wie dies etwa am Beispiel der gescheiterten Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)⁷ oder der unterschiedlichen Beurteilung wettbewerbsrechtlicher Fragen zutage getreten ist.

Diese unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Grundhaltungen wirken sich auch auf die Wirtschafts- und Handelsdiplomatie und deren Instrumente aus. Neben dem klassischen Handelsrecht sind Ansätze gefragt, welche die Interoperabilität zwischen verschiedenen Regulierungsräumen sichern – und dies auch angesichts schnell und unvorhersehbar fortschreitender technischer und regulatorischer Entwicklungen. Ein Ansatz besteht darin, dass vermehrt auf den internationalen Erfahrungsaustausch durch den Dialog zwischen Behörden gesetzt wird und Plattformen für den Austausch von «Best Practices» geschaffen werden. Unter dieser Annahme werden Organisationen,

3 National Development and Reform Commission (2015).
 4 Vgl. Beitrag von Mira Burri, Universität Luzern, auf S.24.
 5 Aaronson (2018).
 6 Vgl. Cumulative Number of Data Regulations in: Casalini und Lopez Gonzalez (2019) sowie OECD Digital Services Trade Restrictiveness Index.
 7 Europäische Kommission (2017).

welche diesen Ansatz bereits heute verfolgen, potenziell an Bedeutung gewinnen.

Globale Regeln: Schweiz profitiert

Die offene Schweizer Volkswirtschaft basiert auf einer liberalen Rechts- und Regulierungstradition, welche unter anderem die Anpassungskosten für Unternehmen gering hält. Um die Schweiz als internationalen Unternehmensstandort attraktiv zu halten, wird die Kompatibilität der innerstaatlichen Regulierung mit international vereinbarten Standards allerdings an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die internationalen Entwicklungen – insbesondere in der EU und in der OECD – aktiv zu verfolgen und sich für normative Lösungen einzusetzen, die den wirtschaftlichen Austausch begünstigen und die schweizerische Rechtsordnung respektieren.

Die Schaffung internationaler Standards und die staatliche Souveränität bilden ein Spannungsfeld: Auch wenn regulatorische Annäherung zwischen Staaten auf der Grundlage eines grundsätzlichen gegenseitigen Interesses an wirtschaftlichem Austausch stattfindet, sind internationale Regeln zu jedem Zeitpunkt auf innenpolitische Akzeptanz angewiesen.

Klar scheint: Die regulatorische Dimension der internationalen Wirtschaftsdiplomatie kann das multilaterale Handelssystem auf Grundlage des WTO-Rechts nicht ersetzen. Vielmehr werden internationale Normen und

Standards jene Bereiche ergänzen, in denen das «klassische» Handelsrecht noch keine hinreichenden Regeln geschaffen hat. Die Vertiefung der Regeln der Globalisierung birgt indes bedeutende Herausforderungen: Wie kann etwa ein gemeinsamer Rahmen für Länder mit einer unterschiedlichen Regulierungstradition, ja unterschiedlichem Wirtschaftssystem gefunden werden? Es besteht die Gefahr, dass sich die Gräben zwischen den globalen Wirtschaftsräumen weiter vertiefen. Im schlimmsten Fall verunmöglichen Beschränkungen des Datenverkehrs zwischen Staaten oder Regionen Teile des Handels.

Für die vernetzte, offene Schweiz gilt es, zur Vermeidung von ungerechtfertigten Handelshemmnissen wo möglich aktiv zur internationalen Erarbeitung von Standards und Regeln beizutragen – sowohl auf multilateraler Ebene wie auch mit bilateralen Vereinbarungen.



Philippe Lionnet

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Internationales Wirtschaftsrecht, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Literatur

Aaronson, Susan Ariel (2018). What Are We Talking about When We Talk about Digital Protectionism? in: *World Trade Review* 1–37.

Casalini, Francesca und Javier López González (2019). Trade and Cross-Border Data Flows, OECD Trade Policy Papers 220.

Europäische Kommission (2017). EU und USA veröffentlichen gemeinsame Erklärung zum Stand der TTIP-Verhandlungen, Medienmitteilung, 17. Januar.

National Development and Reform Commission (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road, 28. März.

Dür, Andreas, Leonardo Baccini und Manfred Elsig (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. In: *Review of International Organizations*, 9(3): 353–375.